

APELIACIJA LIETUVOS ADMINISTRACINIAME PROCESĖ¹: PAGRINDINĖS
REFORMOS KRYPTYS

Dr. Goda Ambrasaitė

*Mykolo Romerio universiteto Teisės Fakulteto Civilinio proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 93
Elektroninis paštas cpk@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. vasario 28 d., parengta spausdinti 2006 m. kovo 30 d.

Santrauka. 1999 metais Lietuvoje įkūrus administracinius teismus, skubiai turėjo būti sprendžiama procesą šiuose teismuose reglamentuosiančio teisės akto problema. Suprantama, kad mąstyti apie išsamų administracinio proceso kodeksą tuo metu nebuvo galimybių. Kodifikuoto akto rengimas yra daug laiko reikalaujantis procesas, ypač atsižvelgiant į tai, kad Lietuva neturėjo administracinių teismų funkcionavimo patirties. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ) [1] buvo parengtas iš esmės perimant tuo metu galiojusio Civilinio proceso kodekso [2] (toliau – 1964 m. CPK) normas, kai kurias jų atitinkamai modifikuojant siekiant pritaikyti administracinių bylų teisenos specifikai. Tai pasakytina ir apie apeliacinį procesą reglamentuojančias ABTĮ nuostatas.

Suprantama, kad atskirų teisės aktų nuostatų perkėlimas ir modifikavimas, neturint aiškios atitinkamo proceso koncepcijos, tegali būti laikinas problemos sprendimo būdas. Šiandieninis apeliacinio proceso teisinis reglamentavimas ABTĮ toli gražu negali būti pripažintas tobulu. Nemažai apeliacinio proceso spragų jau atsiskleidė praktinėje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veikloje. Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu rengiamas naujas Lietuvos administracinio proceso kodeksas [3], straipsnyje siekiama apžvelgti pagrindines apeliacinio proceso administracinėse bylose tobulinimo kryptis.

Ribota straipsnio apimtis neleidžia išsamiai išanalizuoti visų būtinų apeliacinį procesą reglamentuojančių nuostatų pakeitimų, todėl apsiribojama esminių, koncepcinių klausimų analize – kaip turėtų būti suprantama apeliacijos administraciniame procese paskirtis, kokie principai turėtų būti taikomi apeliaciniame procese.

Pagrindinės sąvokos: administraciniai teismai, administracinių bylų teiseną, apeliacija.

IVADAS

Probleminė situacija. 1999 metais įkūrus Lietuvoje administracinius teismus, skubiai turėjo būti sprendžiama procesą šiuose teismuose reglamentuosiančio teisės akto problema. Suprantama, kad mąstyti apie išsamų administracinio proceso kodeksą tuo metu nebuvo galima, nes kodifikuoto akto rengimas yra daug laiko reikalaujantis procesas. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ) [1] parengtas iš esmės perėmus tuo metu galiojusio Civilinio

proceso kodekso [2] (toliau – 1964 m. CPK) normas, kai kurias jų atitinkamai modifikavus siekiant pritaikyti administracinių bylų teisenos ypatumams. Tai pasakytina ir apie apeliacinį procesą reglamentuojančias ABTĮ nuostatas.

Kitai nei bendrosios kompetencijos teismų sistema, administracinių teismų sistema Lietuvoje yra dvipakopė. Kasacijos instituto administracinėse bylose nėra, o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinės instancijos teismas, nagrinėjantis ir teisės, ir fakto klausimus. Be to, šiam teismui, kaip aukščiausiai teismo instancijai administracinėse bylose, pavesta formuoti bendrą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus. Galimybė tinkamai suderinti šias užduotis nemažai priklauso ir nuo apeliacinio proceso tinkamo reglamentavimo įstatyme. Deja, šandieninis

¹ Lietuvos teisės moksle pasigirsta skirtingų nuomonių dėl sąvokos „administracinis procesas“ aiškinimo [26]. Šiame straipsnyje sąvoka „administracinis procesas“ vartojama siekiant apibūdinti pažeistų ginčijamų teisių arba įstatymų saugomų interesų gynimo administraciniuose teismuose procesą.

apeliacinio proceso teisinis reglamentavimas ABTĮ toli gražu negali būti pripažintas tobulu.

Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu rengiamas naujas Lietuvos administracinio proceso kodeksas [3], straipsnyje siekiama apžvelgti pagrindines galimas apeliacinio proceso administracinėse bylose tobulinimo kryptis.

Tiriamasis straipsnio objektas. Apeliacijos administraciniame procese paskirtis ir šiame procese taikytini principai.

Straipsnio uždaviniai. 1. Įvertinti, kaip turėtų būti suprantama apeliacija administraciniame procese: kaip pakartotinis bylos nagrinėjimas (*novum judicium*) ar kaip pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė (*revisio prioris instantiae*); 2. Įvertinti klasikinių apeliacinio proceso principų pritaikymą administraciniame procese, šių principų išimtis ir esamo teisinio reglamentavimo pagrįstumą; 3. Pasiūlyti galimas apeliacijos administraciniame procese tobulinimo kryptis.

1. APELIACINIO PROCESO ESMĖ

Pradedant kalbėti apie apeliacinio proceso reformos prielaidas, pirmiausia derėtų atsakyti į pagrindinį klausimą – kaip turėtų būti vertinama apeliacija administraciniame procese: kaip pakartotinis bylos nagrinėjimas (*novum judicium*) ar kaip pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė (*revisio prioris instantiae*)? Pagal tai, kaip atsakoma į šį esminį klausimą, turėtų būti kuriamos ir atitinkamos apeliacinį procesą reglamentuojančios nuostatos. Apibendrintai galima teigti, kad pirmuoju atveju procesas apeliacinės instancijos teisme iš esmės pakartoja pirmosios instancijos teismo procesą (t. y. pakartojamas visas bylos nagrinėjimas neatsižvelgiant į priimtą teismo sprendimą ir priimamas savarankiškas apeliacinės instancijos teismo sprendimas), nėra naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme ribojimų, o apeliacinės instancijos teismas privalo savarankiškai baigti bylą negražindamas jos į pirmąją instanciją (išskyrus absoliučių pirmosios instancijos teismo sprendimo negaliojimo pagrindų nustatymo atvejus). Antruoju atveju apeliacinės instancijos teisme tikrinamas pirmosios instancijos teismo priimtas sprendimas, faktinės bylos aplinkybės iš naujo tiriamos tik tuo atveju, jei apeliantas ginčija jų ištyrimo pirmosios instancijos teisme tinkamumą. Naujų įrodymų pateikimas apeliacinės instancijos teisme ribojamas, o prireikus iš esmės pildyti bylos medžiagą, byla gali būti gražinta iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui.

Aiškią apeliacijos, kaip pakartotinio bylos nagrinėjimo (vadinamoji visiška, arba neribota apeliacija), ir pirmosios instancijos teismo sprendimo kontrolės formos (vadinamoji ribota arba dalinė apeliacija) takoskyrą rasti nėra lengva dėl keleto priežasčių. Pirma, daugelyje valstybių įtvirtinti apeliacijos modeliai gali būti priskiriami vadinamiesiems „mišriems“ modeliams, jungiantiems ir ribotos, ir neribotos apeliacijos bruožus. Pavyzdžiui, Latvijos administracinio proceso įstatymo [4], įtvirtinančio neribotą apeliaciją administraciniame pro-

cese, 305 straipsnis nustato, kad apeliacinės instancijos teismas gali nuspręsti iš naujo netirti faktų, nustatytų pirmosios instancijos teisme, jei jų šalys neginčija. Vokietijos administracinių teismų proceso kodeksas [5] 130 straipsnis numato galimybę apeliacinės instancijos teismui gražinti bylą iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui, jeigu atsiranda naujų faktų arba įrodymų, turinčių esminės reikšmės sprendimui. Abi minėtosios išimties yra ribotai apeliacijai būdingi požymiai. Antra, dėl aktyvesnio teismo vaidmens procese negalima sulyginti, tarkime, ribotos apeliacijos sampratos civiliniame ir administraciniame procesuose. Civiliniame procese įrodinėjimo pareiga dažniausiai priklauso šalims, teismas savo iniciatyva gali rinkti įrodymus tik griežtai įstatyme nurodytais atvejais, o administraciniame procese įtvirtinama ne tik teismo galimybė, bet ir pareiga *ex officio* aiškintis bylos aplinkybes. Civiliniame procese pirmosios instancijos teismo sprendimą, priimtą neatsižvelgus į civilinio proceso šalies nepateiktus įrodymus, kuriuos pastaroji privalėjo pateikti, galima laikyti teisėtu ir pagrįstu (šalis, tinkamai nevykdžiusi įrodinėjimo pareigos, prisiima jai nepalankaus sprendimo priėmimo riziką), tuo tarpu administracinio teismo priimtas sprendimas, neatitinkantis tikrųjų šalių santykių, negalės būti laikomas teisėtu ir turės būti naikinamas apeliacinės instancijos teisme, prireikus – pagal naujai pateiktus įrodymus (šiuo atveju tikrųjų šalių ginčo aplinkybių neišsiaiškinimas bus pripažintas netinkamu pirmosios instancijos teismo pareigos vykdymu). Taigi naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme draudimas, kaip vienas iš apeliacijos rūšis atribujančių požymių, administraciniame procese nėra ir negali būti toks ryškus. Vis dėlto net ir atsižvelgiant į administracinio proceso ypatumus galima teigti, kad ribotą ir neribotą apeliaciją administraciniame procese turėtų skirti keletas svarbių požymių: bylos nagrinėjimo apeliacinės instancijos teisme skirtumai nuo proceso pirmosios instancijos teisme ir apeliacinės instancijos teismo galimybė gražinti bylą iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui trūstant bylos medžiagos.

Apeliacinio proceso reglamentavimą ABTĮ priskirti kuriam nors klasikinių apeliacijos modelių gana sunku pirmiausia dėl ABTĮ 136 straipsnio nuostatos, pašalinančios vieną pagrindinių apeliacinio proceso principų – *tantum devolutum quantum appellatum*. Tokie platūs klasikinei apeliacijai nebūdingi apeliacinės instancijos teismo įgaliojimai savo prigimtimi artimesni neribotai apeliacijai, nes apeliacinės instancijos teismą įpareigoja visais atvejais „perspręsti“ bylą. ABTĮ 138 straipsnis, nustatantis bylos nagrinėjimo iš esmės apeliacinės instancijos teisme tvarką, artimesnis ribotai apeliacijai, nes pirmosios instancijos teisme ištirti įrodymai pagal šį straipsnį gali būti tiriami tik jei teismas pripažino, kad tai būtina, be to, šiame straipsnyje iš esmės įtvirtinamas naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teismui ribojimas. Ribotai apeliacijai artimesnis ir ABTĮ 141 straipsnis, numatantis apeliacinės instancijos teismo teisę gražinti bylą iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui, jeigu „bylos aplinkybėms išaiškinti būtina surinkti daug naujų įrodymų“. Įstatymų leidėjo neapsi-

sprendimas dėl apeliacinio proceso prigimties nulemia tam tikrų apeliacinio proceso nuostatų tarpusavio prieštaravimus ir mažina apeliacinio proceso efektyvumą, todėl rengiant naują Lietuvos administracinio proceso kodeksą, būtina aiškiai apsispręsti dėl apeliacinio proceso esmės koncepcijos.

Kitaip nei Europos valstybių civiliniame procese, kuriame pastaruoju metu „įsitvirtina“ ribotos apeliacijos modelis, analizuojant administracinio proceso įstatymus galima išvėlyti tam tikrą neribotos apeliacijos modelio vyravimą. Ši aplinkybė, matyt, turėtų būti aiškinama tuo, kad neribotos apeliacijos modelis tradiciškai pripažįstamas palankesniu nustatant materialiąją tiesą. Teigiama, kad apeliacinis procesas, kurio metu bylos peržiūrimos, neapsiribojant pirmosios instancijos teismo sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo tikrinimu, o visapusiškai patikrinamos ir teisiniu, ir faktiniu aspektais, stiprina apelianto teisių gynybą. [6] Vertinant konkretaus apeliacijos modelio pasirinkimą Lietuvos administraciniame procese, neturėtų būti pamirštama, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra ne tarpinė (antroji), o paskutinė teisminės kontrolės grandis administraciniuose bylose ir kad viena pagrindinių šio teismo užduočių – formuoti vientisą administracinių teismų praktiką taikant įstatymus. Įtvirtinus Lietuvos administraciniame procese klasikinį neribotos apeliacijos modelį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas turėtų dubliuoti pirmosios instancijos administracinių teismų funkcijas, daugiausia laiko skirti pakartotiniam faktinių bylos aplinkybių tyrimui, o tai neabejotinai apsunkintų vientisos teismų praktikos formavimo funkcijos vykdymą. Be to, uždraudus Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui grąžinti bylą iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui, prirėkus iš esmės pildyti bylos medžiagą (būtynybė apeliacinės instancijos teismui priimti savarankišką sprendimą byloje negrąžinant jos į pirmąją instanciją yra klasikinis neribotos apeliacijos bruožas), kiltų pavojus, kad daugelio administracinių bylų nagrinėjimas iš esmės „persikeltų“ iškart į antrąją teismo instanciją, ir pamažu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas *de facto* pavirstų pirmosios instancijos teismu. Atsižvelgdami į tai manytume, kad Lietuvos administraciniam procesui tinkamesnė apeliacijos kaip *revisio prioris instantiae* samprata, kartu nepaneigiami tam tikri ypatumai, susiję su naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme galimybe, nulemta administracinio proceso specifikos. Šią poziciją, mūsų nuomone, sustiprina ir tas faktas, kad kai kurių Europos valstybių (pvz., Lenkijos, Čekijos) administraciniame procese apskritai nuspręsta atsakyti apeliacijos apsiribojant pirmąja ir kasacine teismo instancijomis.

2. APELIACINIO PROCESO PRINCIPŲ TAIKYMAS ADMINISTRACINIAME PROCESE

Teorijoje skiriami keturi apeliacinio proceso principai: draudimas teismui išeiti už apeliacinio skundo ribų (*tantum devolutum quantum appellatum*), draudimas priimti sprendimą, nepalankesnę apeliantui nei skun-

džiamas teismo sprendimas (*non reformatio in peius*), naujų reikalavimų pateikimo apeliaciniame procese draudimas ir naujų įrodymų pateikimo draudimas (tuo atveju, jei kalbama apie ribotos apeliacijos modelį) [7, p. 277–284]. Išanalizavus ABTĮ nuostatas, peršasi išvada, kad iš minėtų principų administraciniame procese aiškiai įtvirtintas tik naujų reikalavimų pateikimo draudimas (ABTĮ 130 str. 5 d.). ABTĮ 138 straipsnio 3 dalyje galima išvėlyti tam tikrus naujų įrodymų pateikimo draudimo principo aspektus. ABTĮ 136 straipsnis aiškiai skelbia, kad apeliacinės instancijos teismas nėra saistomas apeliacinio skundo ribomis, apie draudimą priimti apeliantui blogesnę sprendimą šiame įstatyme taip pat neužsimenama, taigi galima daryti išvadą, kad *tantum devolutum quantum appellatum* ir *non reformatio in peius* principai administraciniame procese negalioja.

Naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme draudimo principo egzistavimas ir jo apimtis priklauso ir nuo pasirinkto apeliacinio proceso modelio, įrodinėjimo naštos paskirstymo šalims¹, ir nuo pasirinktos teismo vaidmens procese koncepcijos, todėl dėl savo kompleksškumo galėtų būti atskiro straipsnio tema. Čia apsiribosime tuo, kad naujų įrodymų pateikimo draudimas jokiais atvejais nesaisto bylą nagrinėjančio teismo, todėl įtvirtinus itin aktyvų teismo vaidmenį administraciniame procese ir jo pareigą *ex officio* aiškintis nagrinėjamos bylos aplinkybes, šis principas taptų praktiškai nebepritaikomu, ir atvirkščiai, kuo daugiau įrodinėjimo pareigos perkeliama ginčo šalims, tuo aktualesnis tampa naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme draudimas. Suprantama, kad dėl administracinio proceso pobūdžio naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme draudimas, jei toks būtų nustatytas, negali būti absoliutus. Kita vertus, naujų įrodymų pateikimas turėtų būti reglamentuojamas taip, kad procesas be pagrindo nebūtų „perkeliamas“ į apeliacinės instancijos teismą, ypač atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo funkcijas ir jam priskirtą įpareigojimą formuoti vientisą administracinių teismų praktiką. Taigi tam tikri naujų įrodymų pateikimo ribojimai, siekiant bent jau akivaizdaus šalių piktnaudžiavimo procesinėmis teisėmis prevencijos, galėtų būti nustatyti. Manytume, priklausomai nuo administracinio proceso kodekso rengėjų apsisprendimo dėl teismo aktyvumo administraciniame procese ribų, galima rinktis vieną iš dviejų alternatyvų: nustatyti, kad nauji įrodymai, kurie turėjo būti pateikti pirmosios instancijos teisme, apeliaciniame procese tiriami tik tuo atveju, jei yra pakankamai priežasčių, pateisinančių šių įrodymų nepateikimą pirmosios instancijos teismui (toks reglamentavimas nustatytas, pavyzdžiui, Vokietijos administracinių teismų proceso įstatymo 128 a straipsnyje² bei Estijos administracinių

¹ Administracinio proceso pobūdis (viena šalis – dažniausiai privatus asmuo, kita – viešojo administravimo institucija) gali lemti, kad administracinio proceso šalims tenkanti įrodinėjimo našta nebus vienoda. Pavyzdžiui, vadovaujantis Latvijos administracinio proceso įstatymo 150 straipsniu, viešojo administravimo institucija privalo įrodyti savo atsikirtimus, tuo tarpu pareiškėjas „dalyvauja įrodymų rinkimo procese atsižvelgiant į jo galimybes“.

² „Nauji pareiškimai ir įrodymai nepateikti proceso pirmosios instancijos teisme šiam tikslui teismo nustatytais terminais (87b straips-

teismų proceso kodekso [8] 34 straipsnyje¹) arba apskritai atsisakyti naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme ribojimo įtvirtinant procesines sankcijas (baudas arba atsisakymą priteisti teismo išlaidas) šalims už akivaizdų piktnaudžiavimą procesinėmis teisėmis. Pirmoji galimybė susijusi su prielaida, kad tam tikrais atvejais (esant nepateisinamam šalių pasyvumui) administracinis teismas atleidžiamas nuo pareigos *ex officio* aiškintis bylos aplinkybes ir gali laikyti tam tikras aplinkybes neįrodytomis, antroji suteikia teismui galimybę nubausti šalis už joms priskirtų procesinių pareigų nevykdymą, tačiau neatleidžia nuo pareigos išsiaiškinti tikrąją padėtį, net ir esant nepateisinamam šalies pasyvumui.

Principas, draudžiantis apeliacinės instancijos teisme pateikti naujus reikalavimus, kaip jau minėta, ABTĮ yra įtvirtintas ir didesnių problemų praktikoje nekelia, todėl daugiau dėmesio šiam principui neskirsime. Išsamiau norėtuši paanalizuoti principų *tantum devolutum quantum appellatum* ir *non reformatio in peius* egzistavimo administraciniame procese galimybę.

Principai *tantum devolutum quantum appellatum* ir *non reformatio in peius* civilinio proceso teisės moksle neretai grindžiami pamatiniais dispozityvumo ir rungimosi principais [žr. pvz.: 9, p. 181]. Atsižvelgiant į ABTĮ rengimo aplinkybes, matyt, atsisakant šių principų įtvirtinimo ABTĮ, vadovautasi nuostata, kad administracinių teismų kompetencijai priskiriamos bylos, kitaip nei dauguma civilinių bylų, nėra dispozityvios, todėl nei rungimosi ir dispozityvumo, nei minėtieji *tantum devolutum quantum appellatum* ir *non reformatio in peius* principai administracinėse bylose neturėtų būti taikomi. Ar ištis pasukta teisingu keliu? Net baudžiamojo proceso teisėje apeliacinės instancijos teismui taikomi draudimai peržengti apeliacinio skundo ribas ir bloginti apelianto padėtį [10, p. 256–263]. Kita vertus, ar ištis pagrįsta teigti, kad rungimosi ir dispozityvumo principai administraciniame procese negalioja?

ABTĮ apie dispozityvumo ir rungimosi principus tiesiogiai neužsimenama. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijose galima išžvelgti nuostatą, kad rungimosi principas administraciniame procese turėtų egzistuoti, t. y. kad administracinis procesas turėtų būti ginčo procesas [11]. Tai natūralu, nes ginčo proceso modelis, ko gero, yra vienintelis įmanomas modelis, užtikrinantis teismo, kaip nešališkos ginčą nagrinėjančios institucijos, vaidmenį esant dvišaliam procesui. Kita vertus, šios išvados nederėtų suabsoliutinti – ginčo proceso modelis jokiū būdu nereiškia visiško bylų nagrinėjančio teismo pasyvumo, priešingai – kitaip nei civiliniame procese, daugelio valstybių administracinio proceso įstatymuose aiškiai įtvirtinta administracinio teismo pareiga visapusiškai išsiaiškinti nagrinėjamos bylos aplinkybes. Pavyzdžiui, Švedijos administracinio proce-

so akto [12] 8 dalis skelbia, kad teismas privalo užtikrinti, jog bylos aplinkybės bus tinkamai iširtos atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos prigimtį. Prireikus teismas gali nurodyti šalims, kaip turėtų būti papildyta bylos medžiaga, teismas gali atsisakyti priimti perteklinę medžiagą. Vokietijos administracinių teismų proceso įstatymo 86 straipsnis įtvirtina, kad teismas bylos faktus analizuoja *ex officio* ir nėra saistomas šalių pareiškimų bei jų pateiktų įrodymų. Latvijos administracinio proceso įstatymo 103 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teismas *ex officio* nustato bylos aplinkybes ir jas įvertina, o šio įstatymo 4 skyrius, vardydamas administracinio proceso principus, nemini nei dispozityvumo, nei rungimosi. Tiesa, šio įstatymo 14–1 straipsnyje įtvirtintas procesinio teisingumo principas reikalauja, kad teismas, priimdamas sprendimą, laikytųsi nešališkumo principo reikalavimų ir suteiktų proceso dalyviams tinkamas galimybes išdėstyti savo nuostatas ir pateikti jas pagrindžiančius įrodymus.

Kaip reikėtų vertinti šias nuostatas? Matyt, į rungimosi principo ir teismo aktyvumo santykį administraciniame procese derėtų žvelgti kaip į protingą pusiausvyrą. Teiginį, kad teismas negali veikti kaip nešališka ginčo nagrinėjimo institucija tuo atveju, jei jam neaiškus pareikštas reikalavimas, jo pagrindimas ir ribos [13], neabejotinai galima pritaikyti ir administraciniam procesui. Taigi pareiškėjui pirmiausia tenka pareiga nurodyti, ko ir kuo remdamasis jis kreipiasi į teismą. Atsakovo (viešojo administravimo institucijos) pareiga įrodinėti savo veiksmų teisėtumą, t. y. atsikirsti į pareiškėjo reikalavimą, tiesiogiai išplaukia iš šių institucijų prigimties ir jų veiklą reglamentuojančių teisės aktų. Be to, teismas privalo išklaudyti abi šalis ir sudaryti joms tinkamas galimybes įrodinėti savo nuostatą. Teismo iniciatyvumas ir aktyvumas nepašalina proceso šalių galimybių teismo procese aktyviai siekti, jų manymu, teisingo ir jiems palankaus sprendimo [14, p. 28]. Taigi rungimosi principas neabejotinai egzistuoja ir administraciniame procese, tačiau jo apimtis yra kitokia nei civilinėse bylose – administracinis teismas negali atmesti pareiškėjo reikalavimo kaip neįrodyto savarankiškai nesimėjęs atitinkamų priemonių bylos aplinkybėms nustatyti ir bylos medžiagai papildyti. Manytume, gana aiškiai rungimosi ir teismo aktyvumo principų santykį atskleidžia naujai rengiamo Lietuvos administracinio proceso kodekso projekto [15] 13 straipsnyje siūlomas įtvirtinti bendradarbiavimo principas, reikalaujantis, kad teismas, bendradarbiaudamas su administraciniame procese dalyvaujančiais asmenimis, imtųsi Kodekse nustatytų priemonių, jog laiku ir operatyviai būtų surinkti visi administraciniam ginčui išnagrinėti reikalingi įrodymai, kad būtų užkirstas kelias administraciniam procesui vilkinti, ir siektų, kad administracinis ginčas būtų išnagrinėtas per kiek įmanoma trumpiausią laiką, jeigu tai galima tinkamai padaryti. Šiame straipsnyje siūloma įtvirtinti ir kitą svarbią nuostatą – aplinkybes, į kurias šalis akivaizdžiai neatkreipė dėmesio. Teismas savo sprendimus šiomis aplinkybėmis gali grįžti tik sudaręs galimybę šalims pasisakyti dėl jų. Tokia nuostata, manytume, visiškai atitinka Europos Tarybos Ministrų Komite-

nio 1 ir 2 dalys) priimami tik tuo atveju, jei teismas įsitikinęs, kad toks pateikimas neužvilkins ginčo išsprendimo arba jei suinteresuotoji šalis pateikia tinkamą pasiteisinimą dėl uždelimo“.

¹ „Apygardos teismas nagrinėja naujus įrodymus, nepateiktus pirmosios instancijos teismui, jeigu, teismo nuomone, įrodymai nebuvote pateikti dėl pateisinamų priežasčių“.

to Rekomendacijos Nr. (2004) 20 4 punkto (teisė į tinkamą teismo procesą) a, b ir d papunkčių reikalavimus [11].

Kalbant apie dispozityvumo principą civiliniame procese neretai pabrėžiama, kad šis principas yra analogiško principo egzistavimo materialinėje teisėje tiesioginis padarinys, t. y. šalys, galėdamos laisvai pasirinkti elgesio būdą palaikydamos materialinius teisinius santykius, tokią teisę išlaiko ir nagrinėjant iš šių santykių kilusį jų ginčą teisme [16, p. 99]. Išties, jei žvelgtume į dispozityvumo principą tik iš šios išeities pozicijos, kalbėti apie dispozityvumo principo egzistavimą administraciniame procese, kurio metu nagrinėjami ginčai, kilę iš subordinacijos santykiais pagrįstų viešosios teisės reglamentuojamų santykių, vargu ar būtų įmanoma. Kita vertus, mūsų manymu, nederėtų sutapatinti materialinio ir procesinio dispozityvumo principo aspekto. Procesinio dispozityvumo principo turinys dažniausiai visiškai pagrįstai atskleidžiamas ne per materialinių teisinių santykių, iš kurių kilęs ginčas, pobūdį, o per šalių galimybių disponuoti *procesinėmis* teisėmis apimtį. Žvelgiant šiuo aspektu, dispozityvumo principo elementų administraciniame procese rasti taip pat nesunku – pareiškėjas turi teisę savarankiškai spręsti, kreiptis į teismą ar ne, teismas nekelia bylos savo iniciatyva¹ (ABTĮ 22 str.), byloje dalyvaujantys asmenys turi teisę skusti sprendimą arba jo dalį (ABTĮ 130 str.), pareiškėjas turi teisę atsisakyti skundo (ABTĮ 52 str.), o apeliantas – apeliacinio skundo (ABTĮ 132 str.). Taigi procesine prasme dispozityvumo principas atspindi ne šalių galimybės laisvai disponuoti atitinkamomis materialinėmis teisėmis apimtį, o veikiau šalių ir teismo santykį, apibūdinamas teismai kaip nešališką ginčo nagrinėjimo instituciją, į kurią pareiškėjas *savanoriškai* kreipiasi gindamas savo pažeistas teises, ir dėl to taip pat savanoriškai, išskyrus aiškiai įstatyme įvardytas išimtis, turi teisę šios gynybos atsisakyti, savanoriškai ir savarankiškai apibrėžti prašomos gynybos ribas.

Žinoma, materialinių teisinių santykių, iš kurių kilęs ginčas, pobūdis negali neturėti įtakos dispozityvumo principo apimčiai. Teismas yra valstybės institucija, įpareigota vykdyti teisingumą, todėl suprantama, kad jis negali ignoruoti akivaizdaus neteisėtumo, ypač tais atvejais, kai kalbama ne apie dviejų privačių asmenų privatų santykį, o apie valstybės institucijų veiklą. Be to, teismą įpareigoja ir silpnesnės šalies gynimo principas. Subordinacinis materialinių teisinių santykių, iš kurių kyla administraciniai ginčai, pobūdis lemia tai, kad viena administracinio proceso šalių dažniausiai yra silpnesnioji šalis. Taigi dispozityvumo principo apimtis administraciniame procese niekada nebus tokia pati kaip dispozityvioje civilinėje byloje.

Vis dėlto net pripažinus, kad tam tikri rungimosi ir dispozityvumo principo apribojimai administraciniame procese yra neišvengiami, tai nesudaro pagrindo teigti, kad šie principai administraciniame procese apskritai

neegzistuoja. Kalbėdami apie apeliacinį procesą turėtume pripažinti, kad principai *tantum devolutum quantum appellatum* ir *non reformatio in peius* turėtų būti taikomi ir administraciniame procese.

Šiuo metu ABTĮ 136 straipsnis įtvirtina nuostatą, 1996–1999 metais galiojusią ir Lietuvos civiliniame procese: teismas, apeliacine tvarka nagrinėdamas bylą, patikrina ir apskūstosios, ir neapskūstosios sprendimo dalių teisėtumą ir pagrįstumą, taip pat sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą tų asmenų atžvilgiu, kurie skundo nepadavė. Tokia nuostata, įtvirtinanti ypatingą teismo aktyvumą ir galimą visišką proceso šalių valios nepaisymą, jau ne kartą buvo kritikuojama Lietuvos teisės mokslininkų [žr., pvz.: 17; 18 p. 213]. Pritardami išsakytoms pozicijoms, neabejotinai peržengiančioms civilinio proceso teisės reglamentavimo ribas, iš naujo šių argumentų nevardysime. Apsiribosime konstatuodami, kad ši ABTĮ nuostata iš esmės įtvirtina teismo *pareigą* prieš šalių valią inicijuoti bylos nagrinėjimą (nes įpareigoja tikrinti bylą apeliacinio skundo nepadavusių, t. y. į apeliacinės instancijos teismą nesikreipusių, asmenų atžvilgiu), nepaisyti šalių valios dėl prašomos teisminės gynybos apimties net ir tais atvejais, kai tokia teismo „savivalė“ negali būti pateisinama viešojo intereso gynimu (apeliacinės instancijos teismas įpareigojamas tikrinti visą bylą *kiekvienu atveju*). Vargu ar toks teisinis reglamentavimas gali būti pripažintas pateisinamu ir suderinamu su teismo, kaip nešališkos bylos nagrinėjimo institucijos, idėja.

Kita vertus, dispozityvumo principo ribos administraciniame procese lemia tai, kad principas *tantum devolutum quantum appellatum* taip pat negali būti absoliutus. Šiandien jau nekyla daug diskusijų dėl to, kad teismui turi būti suteikta galimybė nepaisyti apeliacinio skundo ribų tuo atveju, jei to reikalauja viešojo intereso gynimas. Atsižvelgiant į tai, kad tarp administracinio proceso tvarka nagrinjamų bylų nėra „dispozityvių“ bylų, galima teigti, kad toks poreikis gali kilti bet kurioje iš nagrinjamų bylų kategorijų. Taigi manytume, kad tinkamiausia išeitis būtų naujajame Administracinio proceso kodekse įtvirtinti nuostata, analogišką galiojusiai civiliniame procese iki 2003 metų sausio 1 dienos – kad apeliacinės instancijos teismas nagrinėja bylą neperžengdamas apeliaciniame skunde nustatytų ribų, išskyrus atvejus, kai to reikalauja viešasis interesas. Kaip ir civiliniame procese, apeliacinės instancijos administracinis teismas, neatsižvelgdamas į apeliacinio skundo ribas, turėtų patikrinti, ar nėra absoliučių pirmosios instancijos teismo sprendimo (nutarties) negaliojimo pagrindų.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, nepaisant Administracinių bylų teisenos įstatymo 136 straipsnio nuostatos, bylos nagrinėjimo ribų laikomasi atsisakant vertinti apelianto neskundžiamas sprendimo dalis [19] arba apsiribojant apelianto nurodytais ginčijamo teismo sprendimo neteisėtumo ir nepagrįstumo pagrindais [20, 21]. Nepaisydami tam tikro šios nuostatos „prasilenkimo“ su įstatymo raide drįstume teigti, kad tai pagrįsta praktika, atitinkanti teismo proceso esmę ir nepažeidžianti proceso šalių garantijų.

¹ Išskyrus ABTĮ 111 straipsnyje numatytus atvejus, kai administraciniam teismui suteikiama teisė savo iniciatyva pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo bylą.

Užsienio valstybių administracinio proceso įstatymuose *tantum devolutum quantum appellatum* principas dažniausiai aiškiai įtvirtinamas įvardijant ir galimas jo išimtis. Pavyzdžiui, Latvijos administracinio proceso įstatymo 302 skyrius nurodo, kad apeliacinės instancijos administracinis teismas nagrinėja bylą pagal paduotą apeliacinį skundą ir priešinį apeliacinį skundą, ir tik tiek, kiek prašoma šiais skundais. Estijos administracinių teismų proceso įstatymo 34 paragrafe įtvirtinta iš esmės analogiška nuostata – apeliacinės instancijos teismas pirmosios instancijos teismo sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą tikrina tik pagal apeliacinį skundą ir atsikirtimus į jį, išskyrus atvejus, kai nustatomi įstatymo 45 paragrafe išvardyti esminiai proceso teisės normų pažeidimai. Švedijos administracinių teismų proceso akto 29 skyrius įtvirtina bendrą draudimą administraciniams teismams spręsti klausimus, dėl kurių šalis nesikreipė. Ši taisyklė papildoma išimtimi, kad ypatingomis aplinkybėmis administracinis teismas gali nuspręsti dėl reikalavimų, kurių šalys nenurodė, jei tai pagerina privačios šalies padėtį ir nepažeidžia kitų privačiųjų interesų. Vokietijos administracinių teismų proceso įstatymo 129 straipsnyje nustatyta, kad administracinio teismo sprendimas gali būti keičiamas tik tokia apimtimi, kiek to prašo apeliantas. Taigi kaip matyti iš nurodytų pavyzdžių, principas *tantum devolutum quantum appellatum* tikrai nėra laikomas nesuderinamu su administracinio proceso specifika.

Principas *non reformatio in peius* glaudžiai susijęs ir su dispozityvumo principu, ir su principu *tantum devolutum quantum appellatum*, ir išreiškia idėją, kad apeliacinės instancijos teismas negali gerinti šalies, nesikreipusios į apeliacinės instancijos teismą, padėties apeliando sąskaita. Be to, šio principo egzistavimas teisinėje literatūroje pagrįstai siejamas su poreikiu užtikrinti proceso šalies, abejojančios byloje priimto sprendimo teisėtumu ir pagrįstumu, saugumą paduodant apeliacinį skundą ir kartu realią galimybę pasinaudoti įstatymo suteikiama apeliacijos teise [žr., pvz.: 22, p. 252; 26]. Suteikdama proceso dalyviams papildomą teismų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo garantiją (o toks yra vienas apeliacinio proceso tikslų), valstybė kartu turi sudaryti asmeniui tinkamas teisinės prielaidas realiai pasinaudoti šia galimybe. Anot E. M. Muradjan, „šalis, įvertinusi galimą apeliacinio skundo padavimo riziką tuo atveju, jei minėtas principas įstatyme nėra įtvirtintas, greičiausiai nutars neskųsti priimto teismo sprendimo, net jei jis ir bus neteisėtas“ [23, p. 109]. Manytume, šie argumentai savaime pripažintini tinkamais pagrįsti aiškiausio principo *non reformatio in peius* įtvirtinimo administraciniame procese būtinybę, ypač atsižvelgiant į tai, kad, kaip jau minėta, viena iš šio proceso šalių dažniausiai yra silpnesnė, ir dėl teisinio neišmanymo ir drąsos kreiptis į apeliacinės instancijos teismą neturėtų būti „nubaudžiama“ priimant nepalankesnę sprendimą. Sudėtingesnė yra principo *non reformatio in peius* ribų problema. Teorijoje nėra vienos nuomonės dėl to, ar principo *non reformatio in peius* veikimo ribos visais atvejais sutampa su principo *tantum devolutum quantum appellatum* ribomis, t. y. ar šis principas negalioja, jei apeliaci-

nės instancijos teismui suteikiama teisė peržengti už apeliacinio skundo ribas [plačiau žr. 24]. Mūsų manymu, toks aiškinimas nepagrįstai susiaurintų šio principo veikimo sritį ir galėtų kelti grėsmę pagrindiniam jo tikslui – užtikrinti proceso šalies, abejojančios byloje priimto sprendimo teisėtumu ir pagrįstumu, saugumą. Taigi principas *non reformatio in peius* turėtų būti taikomas ir tuo atveju, kai apeliacinės instancijos teismui suteikiama teisė peržengti apeliacinio skundo ribas. Nederėtų pamiršti, kad bylos gražinimas iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui neturėtų būti laikomas blogesnio sprendimo priėmimu¹, taigi tokia norma galėtų tapti iš-eitimi apeliacinės instancijos teismui tais atvejais, kai pirmosios instancijos teismo sprendimas negali būti pakeltas galioti.

IŠVADOS

1. Apeliacinio proceso nuostatų formulavimas tiesiogiai susijęs su tuo, kaip įstatymų leidėjo suprantama apeliacinio proceso esmė ir paskirtis – ar tai pakartotinis bylos nagrinėjimas (*novum iudicium*), ar pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė (*revisio prioris instantiae*). Atsižvelgiant į Lietuvos administracinių teismų sistemos ypatybes ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo vykdomas funkcijas, Lietuvos administraciniam procesui tinkamesnė apeliacijos, kaip *revisio prioris instantiae*, samprata.

2. Rengiant naują Lietuvos administracinio proceso kodeksą, turėtų būti aiškiai įtvirtintas principų *non reformatio in peius* ir *tantum devolutum quantum appellatum* galiojimas administraciniame procese, kartu aiškiai įvardijant galimas šių principų išimtis.

3. Naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme draudimo principo apimtis priklauso nuo Lietuvos administracinio proceso kodekso rengėjų pasirinktos teismo vaidmens administraciniame procese koncepcijos. Nors, atsižvelgiant į administracinio proceso ypatumus, naujų įrodymų pateikimo apeliacinės instancijos teisme ribojimas neturėtų būti absoliutus, Administracinio proceso kodekse reikėtų numatyti nuostatas, padedančias užkirsti kelią galimam byloje dalyvaujančių asmenų piktnaudžiavimui procesinėmis teisėmis ir nepagrįstam bylos nagrinėjimo iš esmės perkėlimui į apeliacinės instancijos teismą.

¹ Tokia taisyklė aiškiai įtvirtinta Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 313 straipsnyje. Ši įstatymų leidėjo nuostata aiškina, kad naikindamas pirmosios instancijos teismo sprendimą apeliacinės instancijos teismas apskritai nepasisako dėl ginčo esmės (šalių teisių ir pareigų viena kitos atžvilgiu), jis tik nukreipia bylą iš naujo nagrinėti, t. y. bylos procesas turi būti pradėdamas nuo pradinės stadijos. ABTĮ šiuo metu tokia taisyklė nėra įtvirtinta, ir tai natūralu, nes šiame įstatyme nėra įtvirtintas ir pats *non reformatio in peius* principas. Naujajame Administracinio proceso kodekse įtvirtinus *non reformatio in peius* principo taikymą apeliacinės instancijos teisme derėtų įtvirtinti ir išimti, analogišką numatytajai Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 313 straipsnyje.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Žin., 1999. Nr.: 13-308; 2000. Nr.: 85-2566.
2. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. 1964 m. liepos 7 d. (įsigaliojo nuo 1965 m. sausio 1 d.).
3. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. sausio 23 d. įsakymas dėl darbo grupės „Dėl Administracinio proceso kodekso“ sudarymo.
4. Administrative Procedure Law. Translation of Translation and Terminology Centre (*Tulkošanas un terminologijas centrs*) with amending laws of 12 June 2003 and 19 January 2004.
5. Code of Administrative Court Procedure [Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)] of January 21st 1960 in the wording promulgated on March 19th 1991.
6. Haase K. D. Konsultacija dėl Lietuvos Administracinio proceso kodekso rengimo darbo grupės pateiktų klausimų. Neskelbta.
7. Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. II tomas. – Vilnius: Justitia, 2005.
8. Code of Administrative Court Procedure (RT¹ I 1999, 31, 425). Last amended by 2004 06 28 Act No. RT I 2004, 56, 403, entered into force from the 1st of March 2005.
9. Хрестоматия по гражданскому процессу. Учебное пособие. – Москва: Городец, 1996.
10. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso komentaras. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
11. Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004. <http://www.coe.int/>
12. The Administrative Court Procedure Act (1971:291). Translation from Swedish into English.
13. LAT CBS 1999 m. birželio 9 d. nutartis civ. b. Nr. 3K-3-271/1999, kat. 5.
14. Goda G. ir kt. Baudžiamojo proceso teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
15. Lietuvos administracinio proceso kodekso projektas. Neskelbtas.
16. Mikelėnas V. Civilinis procesas. I dalis. – Vilnius: Justitia, 1997.
17. Mikelėnas V. Quo vadis? Arba eksperimentuojama toliau//Justitia. 1999. Nr. 2.
18. Nekrošius V. Civilinis procesas: koncentruotumo principas ir jo įgyvendinimo galimybės. – Vilnius: Justitia, 2002.
19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-581-2004.
20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N³-1266-05.
21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 781/2005.
22. Mikelėnas V. Civilinis procesas. II dalis. – Vilnius: Justitia, 1997.
23. Борисова Е. А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. – Москва: Городец, 2000.
24. Ambrasaitė G. Apeliacijos esmė ir principai. // Teisė: mokslo darbai. Vilniaus universitetas. 2003. Nr. 46.
25. Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija. 2004. Nr. 51 (43).
26. Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. 2005. Nr. 3.
27. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas, patvirtintas 2002 m. vasario 28 d. įstatymu Nr. IX-743. Žin., 2002. Nr. 36-1340.
28. Ambrasaitė G. Apeliacijos rūšių įtaka apeliacinės instancijos teisei gražinti bylą iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui // Teisė: mokslo darbai. Vilniaus Universitetas. 2002. Nr. 43.

APPEAL IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: PRINCIPAL REFORM DIRECTIONS

Dr. Goda Ambrasaitė

Mykolas Romeris University

Summary

Alongside the establishment of administrative courts in Lithuania in 1999, it was necessary to adopt a legal act, regulating proceedings in those courts, very promptly. Naturally it was impossible even to think about the comprehensive code of administrative procedure at that time. Drafting of codified legal would have taken a lot of time; especially taking into account the fact that there was no practice of functioning of administrative courts in Lithuania theretofore. Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania was drafted and adopted by the way of transferring provisions of the Code of Civil Procedure, effectual at that moment, modifying some of them in order to adjust to the peculiarities of administrative procedure. The same applies also to the provisions of the Law on Administrative Proceedings regulating the appellate procedure in a court of higher instance.

It stands to reason that transfer and modification of provisions from other legal act, without having a clear concept of certain type of procedure, could only be a temporary solution. Present regulation of appellate procedure in Law on Administrative Proceedings is far not perfect and practical activities of the Supreme Administrative Court of Lithuania have already disclosed a number of shortcomings. In respect that a new Code of Administrative Procedure is presently under preparation, the article aims to overlook main possible directions for the development of legal regulation of appellate procedure in administrative cases.

Limited volume of the article prevents the author from exhaustive analysis of all necessary amendments. Thus the article is practically limited to the analysis of most conceptual issues – nature and principles of appeal.

Formulation of certain provisions regulating the appellate procedure to a great extent depends on how the nature and purpose of appeal is understood – whether it is rehearing of a case (*novum iudicium*) or control of validity and legality of a judgment of the first instance court (*revisio prioris instantiae*). Taking into account the peculiarities of national system of administrative courts and functions attributed to the Supreme Administrative Court of Lithuania, conception of appeal as control of validity and legality of a judgment (*revisio prioris instantiae*) is better solution for the administrative procedure of Lithuania.

Abandonment of the principles *tantum devolutum quantum appellatum* and *non reformatio in peius* in the Law on Administrative Proceedings of Lithuania was probably based on the assumption that administrative cases, unlike most of civil cases, are non-dispositional, and therefore neither principles of parties disposition and competition, nor *tantum devolutum quantum appellatum* and *non reformatio in peius principai* should apply. The author disagrees with this attitude, and insists that those principles, considering also the necessary exceptions, should be applied in administrative procedure as well.

Existence and limits of the prohibition to present new evidence on appeal largely depend on the conception of role of

a judge in administrative proceedings which will be chosen by the drafters of the Code on Administrative Procedure. Although taking into account the nature of administrative procedure this prohibition should not be absolute, Code on Administrative Procedure should contain provisions aimed to preclude possible misuse of procedural rights and causeless transfer of a hearing on the merits to the court of appellate instance.

Keywords: administrative courts, administrative proceedings, appeal.